



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/652/2017 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 czerwca 2017 roku o zmianie uchwały w sprawie ustalenia na terenie Gminy Gliwice obszaru objętego zakazem palenia tytoniu na przystankach komunikacji publicznej w całości – jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 5 ust. 4 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 957 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice, działając m.in. na podstawie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w uchwale Nr XVI/332/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z 16 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia na terenie Gminy Gliwice obszaru objętego zakazem palenia na przystankach komunikacji publicznej, wprowadziła zmianę polegającą na nadaniu § 1 teźże uchwały brzmienia „Przez obszar przystanku komunikacji publicznej, na którym obowiązuje zakaz palenia wyrobów tytoniowych w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych na terenie Gminy Gliwice rozumie się: obszar w odległości 15 metrów od znaku przystanku we wszystkich kierunkach, jednak nie dalej niż do granicy pasa drogowego oraz granicy nieruchomości przyległych.”

Zgodnie z treścią przepisu art. 5 ust. 4 ustawy rada miasta może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Uchwała w tej sprawie ma charakter aktu prawa miejscowego (por. m.in. postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2007 roku, sygn. akt II SA/Go 364, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z kolei przepis art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy stanowi, iż zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a: na przystankach komunikacji publicznej.

Z powyższego jednoznacznie wynika, iż rada miasta nie może ustalić, w drodze uchwały, obszaru przystanku komunikacji publicznej jako strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego, gdyż teren ten jest już objęty przez ustawodawcę zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. m.in. *wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, e-CBOSA*).

Organ nadzoru zaważa, iż ustawa nie zawiera definicji „przystanku komunikacji publicznej”. Nie oznacza to jednak, iż na potrzeby stosowania przepisów tej ustawy rada miasta może samodzielnie definiować to pojęcie. Przystanek powinien być wyraźnie wydzielony z przestrzeni architektonicznej poprzez peron czy wysepkę, w sposób niebudzący kontrowersji, a jego granice wyraźnie określone. Definicję przystanku, zawiera natomiast, co zresztą przyznaje Gmina w piśmie Zastępcy Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 17 lipca br. przesłanym organowi nadzoru w toku postępowania, przepis art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 1867 z późn. zm.), który stanowi, iż: "przystanek komunikacyjny" - to "miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.)". Podstawy wyznaczenia granic przystanku, nie stanowi także, jak sugeruje Zastępca Prezydenta Miasta, przepis art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który upoważnia radę miasta do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników. Przez "określenie" przystanków należy rozumieć wskazanie miejsca ich usytuowania, nie zaś granic przystanku. Również w ramach określenia warunków i zasad korzystania z przystanków nie jest możliwym określenie "granic" przystanku.

Tymczasem, przedmiotową uchwałą Rada nie tylko wyznaczyła strefę wolną od tytoniu dla obszaru objętego zakazem palenia wyrobów tytoniowych z mocy ustawy, co wykracza poza udzielone jej upoważnienie ustawowe, ale sposób w jaki dokonała określenia granic tej strefy stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą określoności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Aby obywatel miał pewność, iż nie narusza zakazu palenia tytoniu i wyrobów tytoniowych w strefie wolnej od dymu tytoniowego ustanowionej przez Radę Miasta Gliwice tj.: „obszaru w odległości 15 metrów od znaku

przystanku we wszystkich kierunkach, jednak nie dalej niż do granicy pasa drogowego oraz granicy nieruchomości przyległych” gmina musiałaby oznakować w sposób widoczny w każdych warunkach pogodowych granice pasów drogowych przy przystankach, jak i granice „nieruchomości przyległych.” Wyznaczenia strefy wolnej od dymu w terenie uchwała jednak nie przewiduje, czego skutkiem jest narażenie obywateli na odpowiedzialność karną będącą faktycznie konsekwencją nieprawidłowego wyznaczenia i braku oznakowania takiej strefy. Przypomnieć bowiem należy, że przepis art. 13 ust. 2 ustawy kwalifikuje palenie wyrobów tytoniowych, nowatorskich wyrobów tytoniowych lub papierosów elektronicznych wbrew postanowieniom art. 5 ustawy (a więc również na terenach wyznaczonych przez radę miasta w drodze uchwały na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy), jako wykroczenie.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowane przepisy w sposób istotny naruszają konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa.

Zdaniem organu nadzoru akt normatywny (w omawianym zakresie) został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, nie spełnia bowiem konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego. Jest on niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawnym nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania. Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materią, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej. Uwzględniając bowiem dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego należy zauważyć, iż na treść zasady demokratycznego państwa prawnego składają się zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasada poprawnej legislacji (por. G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014 r., nr 22, s. 471- 478). Pierwsza z nich chroni pożądane relacje pomiędzy prawem a jego odbiorcami i wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje

sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (por. wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 64). Chodzi w niej o konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy stosujące prawo (por. wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41). Realizacja analizowanej zasady oznacza więc nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.

Niewątpliwie uchwała naruszająca podstawowe zasady przyzwoitej legislacji musi być uznana za podjętą z istotnym naruszeniem prawa. Stąd też, mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem, prawa było uzasadnione i konieczne.

#### **POUCZENIE :**

1. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- Rada Miasta Gliwice

Wydział Nadzoru Prawnego  
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.395.2017

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Urząd Miejski w Gliwicach	
Sekretariat Biura Prezydenta i Rady Miasta	
data wpływu	12. 07. 2017
UM.	.....

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVII/652/2017 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 czerwca 2017 roku o zmianie uchwały w sprawie ustalenia na terenie Gminy Gliwice obszaru objętego zakazem palenia tytoniu na przystankach komunikacji publicznej w całości – jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 957 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

**Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice, działając m.in. na podstawie przepisu art. 5 ust. 4 ustawy i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w uchwale Nr XVI/332/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z 16 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia na terenie Gminy Gliwice obszaru objętego zakazem palenia na przystankach komunikacji publicznej, wprowadziła zmianę polegającą na nadaniu § 1 tejże uchwały brzmienia „Przez obszar przystanku komunikacji publicznej, na którym obowiązuje zakaz palenia wyrobów tytoniowych w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych na terenie Gminy Gliwice rozumie się: obszar w odległości 15 metrów od znaku przystanku we wszystkich kierunkach, jednak nie dalej niż do granicy pasa drogowego oraz granicy nieruchomości przyległych.”

Zgodnie z treścią przepisu art. 5 ust. 4 ustawy rada miasta może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Uchwała w tej sprawie ma charakter aktu prawa miejscowego (por. m.in. *postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2007 roku, sygn. akt II SA/Go 364, e- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Z kolei przepis art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy stanowi, iż zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a: **na przystankach komunikacji publicznej.**

Z powyższego jednoznacznie wynika, iż rada miasta nie może ustalić, w drodze uchwały, obszaru przystanku komunikacji publicznej jako strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego, gdyż teren ten jest już objęty przez ustawodawcę zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. m.in. *wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003*

*Dokument podpisany elektronicznie.*

r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, e-CBOSA).

Organ nadzoru zaważa, iż ustawa nie zawiera definicji „przystanku komunikacji publicznej”. Nie oznacza to jednak, iż na potrzeby stosowania przepisów tej ustawa rada miasta może samodzielnie definiować to pojęcie. Przystanek powinien być wyraźnie wydzielony z przestrzeni architektonicznej poprzez peron czy wysepkę, w sposób niebudzący kontrowersji, a jego granice wyraźnie określone. Tymczasem przedmiotową uchwałą rada nie tylko wyznaczyła strefę wolną od tytoniu dla obszaru objętego zakazem palenia wyrobów tytoniowych z mocy ustawy, co wykracza poza udzielone jej upoważnienie ustawowe, ale sposób w jaki dokonała określenia granic tej strefy stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą określoności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Aby obywatel miał pewność, iż nie narusza zakazu palenia tytoniu i wyrobu tytoniowych w strefie wolnej od dymu tytoniowego ustanowionej przez Radę Miasta Gliwice tj.: „obszaru w odległości 15 metrów od znaku przystanku we wszystkich kierunkach, jednak nie dalej niż do granicy pasa drogowego oraz granicy nieruchomości przyległych” gmina musiałaby oznakować w sposób widoczny w każdych warunkach pogodowych granice pasów drogowych przy przystankach, jak i granice „nieruchomości przyległych.” Wyznaczenia strefy wolnej od dymu w terenie uchwała jednak nie przewiduje, czego skutkiem jest narażenie obywateli na odpowiedzialność karną będącą faktycznie konsekwencją nieprawidłowego wyznaczenia i braku oznakowania takiej strefy. Przypomnieć bowiem należy, że przepis art. 13 ust. 2 ustawy kwalifikuje palenie wyrobów tytoniowych, nowatorskich wyrobów tytoniowych lub papierosów elektronicznych wbrew postanowieniom art. 5 ustawy (a więc również na terenach wyznaczonych przez radę miasta w drodze uchwały na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy), jako wykroczenie.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowane przepisy w sposób istotny naruszają konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa.

Ponieważ akt normatywny (w omawianym zakresie) został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego. Jest on niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawnym nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania. Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materia, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej. Uwzględniając bowiem dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego należy zauważyć, iż na treść zasady demokratycznego państwa prawnego składają się zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasada poprawnej legislacji (por. G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014 r., nr 22, s. 471- 478). Pierwsza z nich chroni pożądane relacje pomiędzy prawem a jego odbiorcami i wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane

*Dokument podpisany elektronicznie.*

przez porządek prawny (por. wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 64). Chodzi w niej o konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy stosujące prawo (por. wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41). Realizacja analizowanej zasady oznacza więc nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie w terminie 3 dni od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia. Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **19 lipca 2017 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz

